

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
3003 Bern

Per E-Mail an: andrea.candrian@bj.admin.ch und annemarie.gasser@bj.admin.ch

3. Oktober 2017

Ihr Kontakt: Ahmet Kut, Geschäftsführer der Bundeshausfraktion, Tel. +41 31 311 33 03, E-Mail: schweiz@grunliberale.ch

Stellungnahme der Grünliberalen zur Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll und Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Vorlage und den Erläuternden Bericht zur Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll und Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität und nehmen dazu wie folgt Stellung:

Allgemeine Beurteilung der Vorlage

Die Grünliberalen teilen die Ansicht des Bundesrates, dass der Terrorismus einen Angriff auf die pluralistische Gesellschaft darstellt und die Freiheit, die Sicherheit und die grundlegenden Rechte jeder einzelnen Person bedroht. Nationalistisch, religiös oder politisch motivierter Terrorismus hinterlässt jedes Jahr Tausende von getöteten, verletzten und traumatisierten Opfern rund um den Globus. Es ist daher richtig und wichtig, dass Bund und Kantone ihr gesetzliches Instrumentarium gegen Terrorismus regelmässig überprüfen und auf eine veränderte Bedrohungslage reagieren. Dabei sind die rechtsstaatlichen Grundsätze zu wahren und insbesondere der Grundsatz der Verhältnismässigkeit einzuhalten. Ungerechtfertigte Einschränkungen der Grundrechte sind abzulehnen, ebenso unnötiger gesetzgeberischer Aktivismus.

Die Schweiz kann sich freilich nicht dem internationalen Trend zu höheren Strafandrohungen für Delikte im Bereich des Terrorismus entziehen, nicht zuletzt um nicht zu einem „geschützten Hafen“ für Terroristen zu werden. Es darf dabei aber nicht übersehen werden, dass die effektivste Abschreckung nicht mit strengeren Strafen, sondern mit einer hohen Aufklärungsrate erreicht werden kann. Dies bedingt vor allem ausreichende Ressourcen für die Strafverfolgungsbehörden und eine wirksame internationale Zusammenarbeit.

Die Vorlage entspricht diesen Vorgaben in den wichtigsten Punkten und wird von den Grünliberalen begrüsst. Dies gilt auch für jene Bereiche, in denen der Bundesrat aus den im Erläuternden Bericht aufgeführten Gründen auf Gesetzesänderungen verzichtet, namentlich den Verzicht auf die Einführung einer spezifischen Terrorismus-Strafnorm sowie einer Strafnorm gegen die Rechtfertigung oder Verherrlichung von Terrorismus. Gesondert zu prüfen sein werden die präventiv-polizeilichen Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (PMT), die der Bundesrat noch in diesem Jahr in die Vernehmlassung geben will.

Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Genehmigung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung des Terrorismus und des dazugehörigen Zusatzprotokolls

Das Übereinkommen des Europarates zur Verhütung des Terrorismus verlangt im Wesentlichen, dass die Vertragsstaaten die öffentliche Aufforderung zu Terrorismus sowie die Rekrutierung und Ausbildung für Terrorismus unter Strafe stellen. Das Zusatzprotokoll verlangt zusätzlich die Kriminalisierung von Reisen für terroristische Zwecke, der Finanzierung und Unterstützung solcher Reisen sowie des „Ausgebildet-Werdens“ für Terrorismus. Die Grünliberalen begrüssen, dass das Übereinkommen und das Zusatzprotokoll von der Bundesversammlung genehmigt und vom Bundesrat ratifiziert werden. Dadurch können die nationalen Gesetze harmonisiert und weiterentwickelt sowie die internationale Zusammenarbeit verbessert werden. Es entspricht zudem der bisherigen Grundhaltung und Praxis der Schweiz, entsprechende internationale Übereinkommen zu ratifizieren und umzusetzen.

Die Grünliberalen teilen allerdings die Bedenken, die mit der deutlichen Vorverlagerung und Ausweitung der Strafbarkeit durch das Übereinkommen und das Zusatzprotokoll verbunden sind. Dieser Sorge ist bei der Umsetzung ins Schweizer Recht besonders Rechnung zu tragen. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit ist zu verlangen, dass nur Verhaltensweisen bestraft werden, die die Gefahr begründen, dass terroristische Handlungen begangen werden. Es wird daher begrüsst, dass das blosses Sich-Anwerben-Lassen bzw. die formelle Mitgliedschaft zu einer kriminellen oder terroristischen Organisation weiterhin straflos sein soll, sofern damit keine – legale oder illegale – Aktivität verbunden ist (z.B. das Betreiben eines Internetforums). Alles andere würde zu einem Gesinnungsstrafrecht führen, was in unserer freiheitlichen Gesellschaft abzulehnen ist.

Art. 74 NDG

Diese Bestimmung des neuen, noch nicht in Kraft getretenen Nachrichtendienstgesetzes (NDG) regelt das sogenannte Organisationsverbot. Die Grünliberalen begrüssen, dass die Bestimmung an den geänderten Art. 260^{ter} des Strafgesetzbuches (StGB) angeglichen werden soll, namentlich in Bezug auf die Erhöhung der Strafandrohung und die Unterstellung unter die Bundesgerichtsbarkeit. Fraglich ist hingegen, ob die Abgrenzung zwischen schwerwiegenden Fällen gemäss Absatz 4 (personelle oder materielle Unterstützung oder Anwerben) und weniger schwerwiegenden Fällen gemäss Absatz 4^{bis} (Organisieren von Propagandaaktionen oder Fördern der Aktivitäten auf andere Weise) in der Praxis handhabbar ist und worin der Nutzen dieser Unterscheidung besteht. Es wird daher beantragt, auf die Unterscheidung zu verzichten und in beiden Fällen eine Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe vorzusehen. Das Strafgericht wird bei der Strafzumessung das Verschulden des Täters und damit auch seinen Tatbeitrag würdigen, gleich wie bei den Artikeln 260^{ter} und 260^{sexies} StGB, die über vergleichbare Strafraumen verfügen werden.

In den Medien wurde im Zusammenhang mit der umstrittenen „Lies!“-Kampagne über gravierende Auslegungs- und Anwendungsprobleme im Zusammenhang mit Artikel 74 NDG berichtet, die sich namentlich im Kanton Zürich ergeben haben (vgl. etwa NZZ vom 16. August 2017). Die entsprechenden Fragen sind vertieft zu analysieren. Falls sich ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf ergeben sollte, sind konkrete Lösungsvorschläge im Rahmen der Botschaft zu präsentieren. Zu denken ist dabei insbesondere an das Erfordernis, dass sich ein Verbot einer Organisation auf einen entsprechenden Beschluss der UNO oder der OSZE stützen muss (Abs. 2), der aber offenbar so nie zu erwarten ist. Da Organisationsverbote in einem liberalen Rechtsstaat stets problematisch sind – gefährliche Aktivitäten sollten über generell-abstrakte Normen und nicht über Einzelfallverbote von Organisationen erfasst werden –, darf der Lösungsvorschlag allerdings nicht in einem blossen Verzicht auf das Kriterium „entsprechender Beschluss der UNO oder der OSZE“ bestehen. Vielmehr ist auf andere Weise dafür zu sorgen, dass ein Organisationsverbot nur aufgrund klarer und strenger Kriterien ausgesprochen werden darf. Die Bundesversammlung hat diesen Gedanken mit dem Hinzufügen der Voraussetzung eines UNO- oder OSZE-Beschlusses klar zum Ausdruck gebracht.

Art. 260^{ter} StGB

Es wird begrüsst, dass Artikel 260^{ter} StGB, der die Strafbarkeit krimineller Organisationen regelt, ausdrücklich auf terroristische Organisationen ausgedehnt werden soll. Ebenso wird begrüsst, dass die Bestimmung durch verschiedene Anpassungen griffiger ausgestaltet wird, insbesondere durch den Verzicht auf das Kriterium der Geheimhaltung. Richtig ist auch, dass die Strafandrohung bei terroristischen Organisationen Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahre beträgt (statt fünf Jahre wie bei kriminellen Organisationen), um der besonderen Gefährlichkeit und Bedrohung der Öffentlichkeit Rechnung zu tragen. Weiter wird unterstützt, dass für Täter, die einen bestimmenden Einfluss auf die Organisation ausüben, eine erhöhte Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr gelten soll. Vor dem Hintergrund, dass der Begriff „bestimmender Einfluss“ relativ wage ist, ist allerdings der obere Strafrahmen von 20 Jahren Freiheitsstrafe problematisch. Gemeint sind wohl Personen in leitender Position, die auch als Anstifter von Gewaltverbrechen mit hohen Strafandrohungen ins Recht gefasst werden sollen. Der Begriff ist daher zu präzisieren und der obere Strafrahmen auf zehn Jahre Freiheitsstrafe zu beschränken.

Abgelehnt wird, dass in Abs. 1 Bst. b und in Abs. 2 Bst. b der Zusatz „in ihrer verbrecherischen Tätigkeit [unterstützt]“ entfallen soll. Im Erläuternden Bericht wird in diesem Zusammenhang auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung verwiesen, die die Variante der Unterstützung bereits heute weit auslegt. Vor diesem Hintergrund fragt sich, aus welchem Grund auf den Zusammenhang zu einer verbrecherischen Tätigkeit verzichtet werden soll. Fällt dieses Tatbestandsmerkmal weg, ist zu befürchten, dass die Rechtsprechung den Anwendungsbereich der Strafnorm noch weiter ausdehnt. Die Strafbarkeit wird immer mehr in den Bereich abstrakt gefährlicher Handlungen erweitert. Dies geht ganz allgemein zulasten der Freiheitsrechte von Bürgerinnen und Bürgern und verwischt zudem das Feld strafbarer und nicht strafbarer Verhaltensweisen weiter.

Art. 260^{quinquies} StGB

Der Bundesrat hat darauf verzichtet, eine Anpassung dieser Bestimmung vorzuschlagen, die die Finanzierung des Terrorismus unter Strafe stellt. Er verweist dabei unter anderem auf die Arbeiten der Groupe d'action financière (GAFI), deren Überprüfung keine Lücken aufgezeigt habe (siehe Ziff. 4.6.2 des Erläuternden Berichts). Insbesondere soll Absatz 2 beibehalten werden, wonach sich nicht strafbar macht, wer die Möglichkeit der Terrorismusfinanzierung lediglich in Kauf nimmt (Eventualvorsatz). Dem Bundesrat ist darin zuzustimmen, dass durch den Straftatbestand der Terrorismusfinanzierung die Geltung des StGB auf ein Verhalten im Vorfeld der eigentlichen Straftat ausgedehnt wird, weshalb an die subjektive Seite der Straftat (Vorstellungen des Täters) entsprechend strengere Anforderungen zu stellen sind.

Art. 260^{sexies} StGB

Es wird begrüsst, dass die Anwerbung, Ausbildung sowie grenzüberschreitende Reisen im Hinblick auf eine terroristische Straftat ausdrücklich im StGB geregelt und unter Strafe gestellt werden sollen.

Art. 80^{bis} IRSG

Diese neue Bestimmung regelt die vorzeitige Übermittlung von Informationen und Beweismitteln im Rahmen der internationalen Strafrechtshilfe. „Vorzeitig“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Informationen – unaufgefordert oder auf Ersuchen – ins Ausland übermittelt werden, ohne dass die betroffene Person darüber informiert wird. Das rechtliche Gehör wird ihr erst nachträglich, aber vor Erlass der Schlussverfügung gewährt. Es handelt sich dabei für die betroffene Person um eine deutliche Verschlechterung ihrer Rechtsstellung, der durch die öffentlichen Interessen an der Verbrechensaufklärung gerechtfertigt sein muss. Daher ist entscheidend, in welchen Fällen eine vorzeitige Übermittlung ermöglicht wird. Die Grünliberalen sind damit einverstanden, dass sie gemäss Absatz 1 Buchstabe b zulässig sein soll, „um eine schwere und unmittelbare Gefahr abzuwehren, insbesondere verbunden mit der Begehung einer terroristischen Straftat.“ Demgegenüber wird beantragt, Absatz 1 Buchstabe a zu streichen, der die unmittelbare Übermittlung auch dann ermöglichen würde, „wenn es im Interesse des Verfahrens liegt, insbesondere um die Vertraulichkeit des Verfahren zu wahren.“ Diese Bestimmung ist sehr offen formuliert und würde bei einer weitgehenden Auslegung die vorzeitige Übermittlung in nahezu allen Fällen erlau-

ben, was das heutige Schweizer Strafrechtshilfesystem in diesem Bereich aushebeln würde. Ein solcher Systemwechsel müsste – wenn überhaupt – in einem grösseren Zusammenhang und nach eingehender Analyse der Auswirkungen diskutiert werden.

Art. 80^{ter} IRSG

Diese neue Bestimmung ermöglicht die Schaffung sogenannter „gemeinsamer Ermittlungsgruppen“ (GEG), um in einem oder mehreren an einer GEG teilnehmenden Staaten koordinierte und konzentrierte Strafuntersuchungen durchzuführen. Gleich wie der vorstehend erwähnte Artikel 80^{bis} IRSG wird auch diese Bestimmung grundsätzlich begrüsst, da sie die Kriminalitätsbekämpfung im internationalen Umfeld erleichtert. Allerdings ist auch bei dieser Bestimmung zu fragen, ob nicht die Schwelle, ab welcher eine GEG eingesetzt werden kann, zu tief angesetzt ist. Gemäss Vorentwurf soll dafür ein einziges Rechtshilfeersuchen genügen (Abs. 1 Bst. a). Weiter wird vorausgesetzt, dass der Einsatz der GEG befristet wird, wobei eine – offenbar unbeschränkte – Verlängerung möglich ist (Abs. 1 Bst. b). In Absatz 2 wird bloss beispielhaft („insbesondere“) der Fall einer „schwierigen oder komplexen Strafuntersuchung“ erwähnt, vorausgesetzt wird das aber nicht. Es ist daher nochmals vom Bundesrat ernsthaft zu prüfen, ob die vorgeschlagene Schwelle nicht angehoben werden muss, um die Rechte der betroffenen Person zu wahren und die Anforderungen an ein rechtsstaatliches Verfahren einzuhalten. Dabei ist konkret zu prüfen, ob nicht die Voraussetzungen gemäss Absatz 2 in jedem Fall vorliegen müssen. Zumindest das Wort „insbesondere“ in Absatz 2 ist zu streichen.

Art. 11a GwG

Die Meldestelle für Geldwäscherei darf sich nach geltendem Geldwäschereigesetz (GwG) nur gestützt auf eine Verdachtsmeldung, die sie von einem Finanzintermediär erhalten hat, an einen anderen Finanzintermediär wenden, um zusätzliche Informationen zu erhalten. Es wird begrüsst, dass dies künftig auch gestützt auf Informationen einer ausländischen Meldestelle möglich sein soll.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Prüfung unserer Anmerkungen und Vorschläge.

Bei Fragen dazu stehen Ihnen die Unterzeichnenden sowie unser zuständiges Fraktionsmitglied, Nationalrat Beat Flach, gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen



Jürg Grossen
Parteipräsident



Ahmet Kut
Geschäftsführer der Bundeshausfraktion